

VIETOS SAVIVALDOS ĮGYVENDINIMO INSTITUCINIO MODELIO TEISINIO REGULIAVIMO PROBLEMAS LIETUVOJE

Asta Vainiūtė-Misiukevičė

*Utenos kolegija,
Maironio g. 7, Utena*

Anotacija

Lietuvos Respublikos Seimas 2022 m. balandžio 21 d. priėmė Lietuvos Respublikos Konstitucijos 67, 119, 122, 124, 141 ir 143 straipsnių pakeitimo įstatymą, kuriuo iš esmės pakeitė prieš tai galiojusią konstitucinę vietos savivaldos įgyvendinimo institucinę sąrangą ir įtvirtino, kad savivaldos teisė, laiduojama įstatymo numatytiems valstybės teritorijos administraciniais vienetams, įgyvendinama per atitinkamas savivaldybių tarybas ir savivaldybių merus. Pažymėtina, kad Konstitucijoje savivaldybės mero statusas liko apibrėžtas tik pačiais bendriausiais bruožais. Demokratinės santvarkos pagrindą garantuojančių vietos savivaldos institucijų statusas, kompetencija, funkcijos, veiklos tvarka palikta sureguliuoti ordinarinėje teisėje – Vietos savivaldos įstatyme. Vietos savivaldos įstatymas, kurio nauja redakcija, pagal pakeistą konstitucinį reguliavimą, įsigaliojo 2023 m. balandžio 1 d.

Nors Lietuvos Respublikos Seimas jau keletą kartų keitė naujos redakcijos Vietos savivaldos įstatymą, tačiau vis tiek kyla klausimai, ar vietos savivaldos modelio teisinis reguliavimas yra kokybiškas, atspindintis konstitucinius vietos savivaldos principus, netrukdamas užtikrinti vietos savivaldos institucijų veiksmingą funkcionavimą plėtojant vietos savivaldą kaip demokratinės valstybės raidos pagrindą. Straipsnyje siekiama išanalizuoti naujojo vietos savivaldos įgyvendinimo institucinio modelio teisinį reguliavimą, įtvirtintą Vietos savivaldos įstatyme, ir identifikuoti problematines įstatymo nuostatas. Straipsnyje taikyti teoriniai tyrimo metodai: dokumentų analizės metodas, istorinis lyginamasis metodas, loginės analizės metodas, apibendrinimo metodas. Atliktas tyrimas atskleidė, kad Vietos savivaldos įstatymas nepakankamai užtikrina savivaldybės institucijų darnų ir veiksmingą funkcionavimą, grįstą konstituciniais vietos savivaldos principais.

Reikšminiai žodžiai: vietos savivaldos modelis, savivaldybės taryba, savivaldybės meras, savivaldybės administracijos direktorius.

Įvadas

Vietos savivalda yra esminė demokratinės valstybės aparato dalis, užtikrinanti valstybės teritorijos administracinio vieneto bendruomenės savitvarką ir savaveiksmiškumą. Vietos savivaldos teisę bendruomenės interesais įgyvendina vietos savivaldos institucijos, t. y. demokratinės valstybės vietos valdžios institucijos.

Vietos savivaldos svarba pripažįstama ir Europos lygmeniu. Europos Tarybos valstybės narės 1985 m. pasirašė Europos vietos savivaldos chartiją. Šio tarptautinio dokumento preambulėje *expressis verbis* numatyta, kad savivaldos institucijos yra bet kurios demokratinės santvarkos pagrindas (Europos vietos savivaldos chartija, 1999). Taigi, vietos savivalda yra svarbi tema šiuolaikinėje teisėje, nes vietos savivalda įgyvendina vieną iš demokratijos principų – asmenų teisę dalyvauti tvarkant viešuosius reikalus. Šio demokratijos principo įgyvendinimas lemia ir tai, kad pagrindiniai vietos savivaldos principai valstybėse įtraukiami į konstitucinį reguliavimą. Pažymėtina, kad vietos savivaldos konstitucinis reguliavimas, kai tai yra būtina, pripažįstamas ir Europos vietos savivaldos chartijos 2 straipsnyje, kuris taip pat numato, kad vietos savivaldos principą turi pripažinti ir šalies vidaus įstatymai (Europos vietos savivaldos chartija, 1999). Daugumoje Europos Sąjungos valstybių narių (pvz., Austrija, Belgija, Čekija, Prancūzija, Vokietija ir kt.) vietos savivalda yra detalai

reglamentuojama konstitucijose, t. y. reglamentavimas nėra apsiribojantis tik vietos autonomijos principo deklaravimu, bet apima ir daugybę kitų aspektų, tokių kaip vietos valdžios atsakomybė, finansavimas, vidinė organizacija ir pagrindiniai santykių su kitomis valdžios pakopomis aspektai (Panara, 2013, p. 374).

Lietuvoje vietos savivaldos organizavimo ir funkcionavimo pagrindai taip pat nustatyti 1992 m. spalio 25 d. tautos referendumu patvirtintoje Lietuvos Respublikos Konstitucijoje (toliau – Konstitucija) (Bakaveckas, 2005, p. 104). Detali vietos savivaldos institucijų sudarymo ir veiklos tvarka, įgyvendinant Konstitucijos nuostatas, nustatyta 1994 m. liepos 7 d. Lietuvos Respublikos Seimo priimtame Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatyme (toliau – Vietos savivaldos įstatymas). Pažymėtina, kad tiek konstitucinis, tiek ordinarinis Lietuvos vietos savivaldos teisinis reguliavimas nepasižymi stabilumu. Dažniausiai teisinio reguliavimo pokyčiai yra susiję su vietos savivaldos teisę įgyvendinančių institucijų formavimu (Vainiūtė ir Matjošaitytė, 2023, p. 286).

Paskutinis esminis vietos savivaldos teisinio reguliavimo pakeitimas įvyko Lietuvos Respublikos Seimui 2022 m. balandžio 21 d. priėmus Konstitucijos 67, 119, 122, 124, 141 ir 143 straipsnių pakeitimo įstatymą, kuriuo iš esmės pakeitė prieš tai galiojusią konstitucinę vietos savivaldos įgyvendinimo institucinę sąrangą (toliau – ir vietos savivaldos modelis) ir įtvirtino, kad savivaldos teisė, laiduojama įstatymo numatytiems valstybės teritorijos administraciniais vienetams, įgyvendinama per atitinkamas savivaldybių tarybas ir savivaldybių merus (Lietuvos Respublikos Konstitucijos 67, 119, 122, 124, 141 ir 143 straipsnių pakeitimo įstatymas, 2022). Taigi, Konstitucijos pakeitimai, įsigalioję 2022 m. gegužės 21 d., greta savivaldos institucijos – savivaldybės tarybos – įtvirtino naują konstitucinę savivaldos instituciją – savivaldybės merą, tačiau, svarbu pažymėti, kad savivaldybės mero statusas Konstitucijoje liko apibrėžtas tik pačiais bendriausiais bruožais. Konstitucijos pataisos nenumatė nuostatų, apibrėžiančių savivaldybės mero konstitucinę kompetenciją įgyvendinant savivaldos teisę, pagal kurias būtų galima aiškiai savivaldybės mero kompetenciją atriboti nuo savivaldybės tarybos kompetencijos. Taip pat Konstitucijos pataisos neįtvirtino nuostatų, kuriomis būtų grindžiami dviejų savivaldos teisę įgyvendinančių vietos valdžios institucijų – savivaldybės tarybos ir savivaldybės mero – santykiai (Lietuvos Respublikos Seimo Teisės ir teisėtvarkos komiteto pagrindinio komiteto išvada dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos 67, 119, 122, 124, 141 ir 143 straipsnių pakeitimo įstatymo projekto Nr. XIVP-640, 2021).

Konstitucijoje lygiagrečiai įtvirtinus dvi institucijas, per kurias įgyvendinama vietos savivaldos teisė, ir iš esmės nenustačius šių institucijų statuso, santykio, kompetencijos, tai buvo palikta sureguliuoti ordinariniame Vietos savivaldos įstatyme. Demokratinės santvarkos pagrindą garantuojančių vietos savivaldos institucijų statusas, kompetencija, funkcijos, veiklos tvarka numatyta Vietos savivaldos įstatyme, kurio nauja redakcija, pagal pakeistą konstitucinį reguliavimą, įsigaliojo 2023 m. balandžio 1 d.

Šio straipsnio **tikslas** yra išanalizuoti naujojo vietos savivaldos įgyvendinimo institucinio modelio teisinį reguliavimą, įtvirtintą Vietos savivaldos įstatyme, ir identifikuoti problematines įstatymo nuostatas. Straipsnio tikslui pasiekti keliami šie **uždaviniai**: 1) atskleisti naujojo vietos savivaldos įgyvendinimo institucinį modelį ordinariniame reguliavime; 2) ištirti vietos savivaldos įgyvendinimo institucinio modelio teisinio reguliavimo problematiką.

Mokslinis tyrimo **objektas** – vietos savivaldos įgyvendinimo institucinio modelio teisinis reguliavimas, kurį ištyrus bus formuluojamos aktualios mokslinės išvalgos aptariamam klausimui. Pažymėtina, kad dėl ribotos straipsnio apimties autorė nepretenduoja pateikti išsamaus mokslinio vietos savivaldos įgyvendinimo institucinio modelio teisinio reguliavimo tyrimo, tačiau straipsnyje bus analizuojama naujojo vietos savivaldos modelio teisinio reguliavimo problematika išskiriant savivaldybės tarybos, savivaldybės mero, savivaldybės administracijos direktoriaus teisinį statusą, šių subjektų kompetencijos, funkcijų, veiklos tvarkos įgyvendinimo veiksmingumą plėtojant konstitucinį vietos savivaldos institutą.

Straipsnyje analizuojama tema yra aktuali, nes pasikeitus konstituciniam reguliavimui bei įvykus 2023 m. savivaldybių tarybų ir merų rinkimams, įsigaliojo naujos redakcijos Vietos savivaldos įstatymas, kuris įtvirtino esminius pokyčius vietos savivaldos institucijų sąrangoje. Todėl šio straipsnio mokslinė problema keliamas klausimas: ar naujojo vietos savivaldos modelio teisinis reguliavimas yra

kokybiškas, atspindintis konstitucinius vietos savivaldos principus, netrukdamas užtikrinti vietos savivaldos institucijų veiksmingą funkcionavimą plėtojant vietos savivaldą kaip demokratinės valstybės raidos pagrindą.

Pažymėtina, kad pastaraisiais metais dėl įvairiausių priežasčių vietos savivaldai viešojoje erdvėje skiriama vis daugiau dėmesio, tačiau vietos savivaldos teisinio reguliavimo mokslinė analizė nepasižymi gausa. Vietos savivaldos instituto atskirus klausimus Lietuvoje nagrinėjo Vainiūtė ir Matjošaitytė (2023), Astrauskas ir Čelkė (2024, 2023), Mačiugin (2023), Astrauskas (2022), Deviatnikovaitė (2021), Šaparnienė ir Lazauskienė (2012), Kondratienė (2008), Novikovas (2005), Bakaveckas (2005) ir kiti. Dauguma šių mokslinių tyrimų buvo skirti analizuoti savivaldybės mero teisinio statuso ypatumus, kituose buvo aptariami vietos savivaldos sistemų teisinio reguliavimo teoriniai ir praktiniai aspektai, kiti buvo skirti aptarti savivaldybės institucijas kaip viešojo administravimo subjektus, kituose tyrimuose nagrinėtos vietos savivaldos teisinės bazės plėtros problemos. Mokslinės analizės stokos priežastis gali lemti dažnai besikeičiantis vietos savivaldos teisinis reguliavimas. Pažymėtina, kad naujasis vietos savivaldos modelio teisinis reguliavimas, įtvirtintas Vietos savivaldos įstatyme, nuo jo įsigaliojimo – 2023 m. balandžio 1 d., jau keistas keletą kartų bandant spręsti teisinio reglamentavimo trūkumus, praktinio taikymo problemas, tačiau nustatytasis vietos savivaldos modelis vis tiek kelia pagrįstų klausimų dėl šio modelio konstitucingumo, įgyvendinimo tvarumo, todėl, manytina, kad mokslinių publikacijų skaičius vietos savivaldos modelio tema vis didės.

Straipsnyje taikyti **teoriniai tyrimo metodai**: dokumentų analizės metodas, naudotas tiriant įvairius dokumentinius šaltinius: pozityviają teisę, teismų praktiką, *travaux préparatoires* – siekiant atskleisti naujojo vietos savivaldos modelio sąrangą Lietuvos teisinėje sistemoje; istorinis lyginamasis metodas naudotas siekiant atskleisti temai aktualių klausimų teisinio reguliavimo kaitą; loginės analizės metodas naudotas atskleisti pagrindinius galiojančio Vietos savivaldos įstatymo probleminius aspektus; apibendrinimo metodas naudotas siekiant suformuluoti tyrimo išvadas.

1. Vietos savivaldos įgyvendinimo institucinio modelio apžvalga

Lietuva yra ratifikavusi 1985 m. Europos vietos savivaldos chartiją (toliau – Chartija), kurios 6 straipsnio, reguliuojančio savivaldos organų administracinę struktūrą ir išteklius, reikalingus vietinės valdžios organų užduotims įgyvendinti, 1 dalis nustato, kad jeigu nėra kitų nurodytų statuto nuostatų, vietinės valdžios organai savarankiškai nustato savo vidinę administracinę struktūrą, atitinkančią vietinių gyventojų poreikius ir užtikrinančią veiksmingą valdymą (Europos vietos savivaldos chartija, 1999). Kaip matyti, Chartija savivaldos organų vidinę administracinę struktūrą palieka nusistatyti savarankiškai vietinės valdžios organams. Tačiau, kaip pažymi Astrauskas (2019), demokratinės valstybės pripažįsta Chartijoje įtvirtintą vietos savivaldos teisę ir toleruoja didelę vietos savivaldos valdymo struktūrų įvairovę, visgi, vietos savivaldos organizacinis modelis ir jo vidinė struktūra dažniausiai įtvirtinama valstybės valdžios institucijų priimamais teisės aktais. Taip pat šiame kontekste, paminėtinas kitas tarptautinis teisės aktas – Lisabonos sutartis (2007), kurioje pirmą kartą, kaip vienoje iš Europos Sąjungos sutarčių, paminėta teisė į vietos savivaldą, ir kurios 3a straipsnio 2 dalis numato, kad Europos Sąjunga gerbia valstybių narių lygybę prieš Sutartis bei nacionalinį jų savitumą, neatsiejamą nuo pagrindinių politinių bei konstitucinių jų struktūrų, įskaitant regioninę ir vietos savivaldą. Minėta nuostata nepateikia gairių dėl valstybių narių vietos savivaldos organizacinės struktūros, tačiau pagal Guderjan (2019), ši nuostata rodo vietos savivaldos vis didensį vaidmenį Europos Sąjungos reikaluose ir atspindi tai, kad Europos Sąjunga pripažįsta vietos savivaldos institucinį ir politinį savarankiškumą, kuris apima ne tik valstybės valdžios institucijų sprendimų įgyvendinimą, bet ir pačios vietos savivaldos valdymo veiksmų autonomiją.

Pagrindiniai Lietuvos vietos savivaldos organizavimo modelio pamatiniai principai įtvirtinti Konstitucijoje, konkreti savivaldybių institucijų sudarymo ir veiklos tvarka nustatyta Vietos savivaldos įstatyme. Kaip pažymi Šaparnienė ir Lazauskienė (2012, p. 393), vietos savivalda Lietuvoje užtikrinama dviguba apsauga – Konstitucijoje nustatytais garantijomis bei įstatymais ir tarptautinėmis

sutartimis, kurios užtikrina dalyvaujamosios demoracijos modelio, atitinkančio vietos valdymo institucijų sistemą, įgyvendinimą ir teisinę tvarką, grindžiamą valdžios decentralizacija.

Lietuvoje per laikotarpį nuo 1990 m. iki dabar išbandyti keli (skirtingai vertinant nuo 4 iki 5) mokslinėje teorijoje žinomi ir kitų šalių praktikoje taikyti vietos savivaldybės struktūrų (valdymo struktūrų) principiniai modeliai (Astrauskas, 2022, p. 186 p.). Atskleidžiant naujajį, dabar galiojantį, vietos savivaldos modelį, tikslinga aptarti prieš tai galiojusio vietos savivaldos modelio skiriamuosius bruožus.

Nuo 2003 m. vasario 25 d. iki 2023 m. 1 ketv. Lietuvoje, kaip nurodo Astrauskas (2022, p. 189), galiojo dualusis savivaldybės tarybos ir administracijos direktoriaus (vienasmenės vykdomosios institucijos), skiriamo būtinai ne iš tarybos narių, savivaldybės struktūros principinis modelis. Pažymėtina, kad šis modelis nuo jo taikymo pradžios buvo koreguojamas ordinarinės teisės lygmeniu du kartus: pirmasis koregavimas, įsigaliojus 2008 m. rugsėjo 15 d. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymui Nr. X-1722, įtvirtino, kad savivaldybės vykdomąja institucija gali būti ne tik savivaldybės administracijos direktorius, tačiau ir savivaldybės administracijos direktoriaus pavaduotojas (pavaduotojai), jeigu ši (šios) pareigybė (pareigybės) steigama (steigiamos) ir jeigu šiai (šioms) pareigybei (pareigybėms) suteikiami vykdomosios institucijos įgaliojimai (Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas, 2008). Antrasis koregavimas apėmė ne tik Vietos savivaldos įstatymo, bet ir tuo metu galiojusio Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo pakeitimus. Minėtų įstatymų pakeitimai išplėtė savivaldybės mero įgaliojimus ir įtvirtino, kad savivaldybės meras yra savivaldybės tarybos ir visos savivaldybės vadovas, kuris savivaldybės bendruomenės renkamas tiesiogiai. Astrausko (2022, p. 194) nuomone, minėtų įstatymų pakeitimai savivaldybės struktūros principinio modelio, taikyto nuo 2003 m. vasario 25 d. iki 2023 m. gegužės mėn., nepakeitė, tik papildė netradiciniu elementu – tiesiogiai renkamu meru, kuris vadovauja savivaldybės tarybai ir taip pat yra savivaldybės vadovas.

Taigi, šio dualistinio savivaldybės tarybos su tiesiogiai renkamu meru ir administracijos direktoriaus (vienasmenės vykdomosios institucijos) modelio teisinis mechanizmo pagrindas buvo iki 2022 m. gegužės 21 d. galiojusi Konstitucijos (1992) 119 straipsnio pirmoji pastraipa, kuri skelbė, kad savivaldos teisė, kuri yra laiduojama įstatymo numatytiems valstybės teritorijos administraciniams vienetams, įgyvendinama per atitinkamas savivaldybių tarybas, kurios sudaro joms atskaitingus vykdomuosius organus, ir, kad savivaldos institucijų organizavimo ir veiklos tvarką nustato įstatymas. Kaip matyti, iš buvusio konstitucinio reguliavimo, konstitucinė vietos savivaldos institucija, kuriai pavesta įgyvendinti savivaldos teisę, buvo savivaldybių tarybos. Savivaldybių tarybų sudaromi ir jai atskaitingi vykdomieji organai, pagal Konstituciją, neturėjo vietos savivaldos institucijos statuso.

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (toliau – Konstitucinis Teismas) (Konstitucinis Teismas, 2002) yra pabrėžęs, kad savivaldybių taryboms atskaitingų vykdomųjų organų negalima traktuoti kaip tokių, per kuriuos teritorinės bendruomenės įgyvendina savivaldos teisę, t. y. kaip savivaldos institucijų, nes, pagal Konstitucijos 119 straipsnio pirmąją pastraipą, savivaldos teisė įgyvendinama per savivaldybių tarybas. Be to, Konstitucinis Teismas (1998, 2002) pabrėžė, kad savivaldybės vykdomieji organai yra atskaitingi atstovaujamajai institucijai (savivaldybės tarybai) ir tai yra konstitucinis vietos savivaldos principas, išplaukiantis iš konstitucinių normų analizės.

Analizuojant buvusį vietos savivaldos modelį Konstitucijos ir Vietos savivaldos įstatymo kontekste, įvertinus Konstitucinio Teismo (1998, 2002, 2021) išaiškinimus, išskirtini šie vietos savivaldos modelio, galiojusio nuo 2014 m. iki 2023 m., skiriamieji bruožai, pagal subjektus.

Savivaldybės taryba (1) yra vienintelė savivaldybės bendruomenės (vietos savivaldos) atstovaujamoji institucija; (2) sudaroma rinkimų būdu: renkama savivaldybės bendruomenės – atitinkamo įstatymo nustatyto valstybės teritorijos administracinio vieneto gyventojų pagal proporcinę rinkimų sistemą vienoje daugiamandatėje rinkimų apygardoje; (3) vykdo dviejų rūšių įgaliojimus: vietos valdžios ir viešojo administravimo; (4) remiasi savivaldybės tarybos viršenybės prieš jai atskaitingas savivaldybės vykdomąsias institucijas principu.

Savivaldybės meras (1) yra vienas iš savivaldybės tarybos narių; (2) tiesiogiai renkamas pagal absoliučios daugumos rinkimų sistemą vienmandatėje rinkimų apygardoje; (3) turi įstatymuose numatytus vietos valdžios ir viešojo administravimo įgaliojimus; (4) vykdo savivaldybės tarybos

vadovo funkcijas; (5) yra savivaldybės vadovas; (6) turi sprendžiamojo balso teisę priimant savivaldybės tarybos sprendimus; (7) neturi nei savivaldybės atstovaujamosios, nei savivaldybės vykdomosios institucijos statuso.

Savivaldybės administracijos direktorius ir jo pavaduotojai (1) turi savivaldybės vykdomosios institucijos statusą; (2) skiriami į pareigas savivaldybės tarybos sprendimu; (3) vykdo viešojo administravimo įgaliojimus, tiesiogiai įgyvendina įstatymus, Vyriausybės ir savivaldybės tarybos sprendimus; (4) neturi vietos valdžios įgaliojimų; (5) savivaldybės administracijos direktorius pavaldus savivaldybės tarybai, atskaitingas savivaldybės tarybai ir merui; (6) savivaldybės administracijos direktorius vadovauja savivaldybės administracijai, yra šios įstaigos vadovas; (7) administruoja savivaldybės biudžeto asignavimus ir kitus piniginius išteklius, organizuoja savivaldybės biudžeto vykdymą ir atsako už savivaldybės ūkinę ir finansinę veiklą, administruoja savivaldybės turtą.

Vietos savivaldos modelio su tiesiogiai renkamu savivaldybės tarybos nariu – savivaldybės meru ir jam Vietos savivaldos įstatymu priskirtais įgaliojimais (mero, kaip savivaldybės tarybos vadovo, įgaliojimai; mero, kaip savivaldybės vadovo, atliekami vietos valdžios įgaliojimai; mero, kaip viešojo administravimo subjekto, vykdomi įgaliojimai (Konstitucinis Teismas, 2021)) teisinis reguliavimas kėlė abejones dėl jo atitikimo Konstitucijai, todėl Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė pateikė Konstituciniam Teismui prašymą ištirti, ar Konstitucijos 119 straipsniui neprieštaruja Vietos savivaldos įstatymo nuostatos, susijusios su savivaldybės mero įgaliojimais.

Pažymėtina, kad Konstitucinis Teismas įvertino ne tik Lietuvos Respublikos Seimo narių grupės ginčytas Vietos savivaldos įstatymo nuostatas, bet ir kitas su jomis susijusias šio įstatymo ir tuo metu galiojusio Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo nuostatas.

Konstitucinis Teismas 2021 m. balandžio 19 d. nutarimu (2021) konstatavo, kad teisinis reguliavimas, nustatytas Vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 3 dalies 1 punkte (nuostatos: kuriai vadovauja Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo nustatyta tvarka vienmandatėje rinkimų apygardoje tiesiogiai išrinktas savivaldybės tarybos narys – savivaldybės meras. Meras yra savivaldybės vadovas, vykdamas šiame ir kituose įstatymuose nustatytus įgaliojimus), 5 straipsnio 2 dalyje (nuostatos: vietos valdžios funkcijas įstatymų nustatyta tvarka atlieka savivaldybės taryba ir meras, įgyvendindami įstatymuose nustatytus įgaliojimus. Viešojo administravimo funkcijas įstatymų nustatyta tvarka atlieka savivaldybės taryba, meras, savivaldybės vykdomoji institucija (vykdomosios institucijos), kiti savivaldybės įstaigų ir tarnybų vadovai, valstybės tarnautojai, kuriems teisės aktai ar savivaldybės tarybos sprendimai suteikia viešojo administravimo teises savivaldybės teritorijoje – tiek, kiek pagal jas vietos valdžios ir viešojo administravimo funkcijas atlieka meras), 20 straipsnio 2 dalyje (nuostatos: konkretūs mero įgaliojimai); 13 straipsnio 9 dalyje (nuostata: jeigu balsai pasiskirsto po lygiai (balsai laikomi pasiskirsčiusiais po lygiai tada, kai balsų „už“ gauta tiek pat, kiek „prieš“ ir „susilaikiusių“ kartu sudėjus), lemia mero balsas); 19 straipsnio 1 dalyje (nuostatos: meras renkamas tiesiogiai savivaldybės tarybos įgaliojimų laikui ir meru ir mero pavaduotojais gali būti tik Lietuvos Respublikos piliečiai); 19 straipsnio 5 dalyje (nuostata, kad mero pavaduotojas netenka įgaliojimų, kai netenka Lietuvos Respublikos pilietybės); 19 straipsnio 7 dalyje (nuostata, kad mero įgaliojimų netekimo pagrindas yra Lietuvos Respublikos pilietybės netekimas) prieštaruja Konstitucijos 119 straipsniui, įtvirtinančiam konstitucinius vietos savivaldos pagrindus.

Taigi, ordinarinio reguliavimo nuostatos, nustačiusios išskirtinį savivaldybės tarybos nario – mero statusą, išrinkimo būdą, mero vietos valdžios ir viešojo administravimo įgaliojimus – buvo pripažintos antikonstitucinėmis nuostatomis.

Minėtasis 2021 m. balandžio 19 d. Konstitucinio Teismo nutarimas reiškė, kad įstatymų leidėjas turi tobulinti ordinarinį vietos savivaldos reguliavimą, o gal net imtis, kaip Konstitucinis Teismas (2021) pažymėjo – jeigu įstatymų leidėjas nuspręstų nustatyti atitinkamos teritorijos bendruomenės tiesiogiai renkamą vienasmenę savivaldybės valdžios ir viešojo administravimo (vykdomąją) instituciją, Konstitucijos 119 straipsnio peržiūros.

Įstatymų leidėjas pakeitė tiek Konstituciją, tiek Vietos savivaldos įstatymą, tikėdamasis įtvirtinti vietos savivaldos modelį, atitinkantį visuomenės ir politikų lūkesčius bei neprieštarujantį konstituciniam reguliavimui.

Taigi, Lietuvos Respublikos Seimas 2022 m. balandžio 21 d. priėmė Lietuvos Respublikos Konstitucijos 67, 119, 122, 124, 141 ir 143 straipsnių pakeitimo įstatymą, kuriuo iš esmės pakeitė prieš tai galiojusią konstitucinę vietos savivaldos įgyvendinimo institucinę sąrangą ir įtvirtino, kad savivaldos teisė laiduojama įstatymo numatytiems valstybės teritorijos administraciniais vienetais, kuri įgyvendinama per atitinkamas savivaldybių tarybas ir savivaldybių merus. Pažymėtina, kad Konstitucijoje liko galioti nuostata, kad savivaldos institucijų organizavimo ir veiklos tvarką nustato įstatymas.

Konstitucijos pakeitimai, įsigalioję 2022 m. gegužės 21 d., įtvirtino greta savivaldybės tarybos naują konstitucinę vietos savivaldos instituciją – savivaldybės merą. Kaip pažymėjo Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarijos Teisės departamentas (2022), savivaldybės mero statusas Konstitucijoje liko apibrėžtas tik pačiais bendriausiais bruožais – tai įstatymo nustatyta tvarka 4 metų kadencijai į šias pareigas išrenkamas Lietuvos Respublikos pilietis, dėl savo teisių pažeidimo galintis kreiptis į teismą, taip pat nustatyta teisė kreiptis į teismą dėl jo veiksmų bei nustatyti pasyviosios rinkimų teisės įgyvendinimo apribojimai. Įvertinus aptartąjį reguliavimą, galima sakyti, konstitucinis reguliavimas lakoniškai įtvirtino bendruosius savivaldos organizavimo principus, įstatymų leidėjui palikdamas plačius įgaliojimus nustatyti savivaldos institucijų organizavimo ir veiklos tvarką.

Lietuvos Respublikos Seimas, įgyvendindamas Konstitucijos suteiktą diskreciją reglamentuoti savivaldos institucijų organizavimo ir veiklos tvarką, šių institucijų ir kitų savivaldybės įstaigų kompetenciją, funkcijas, savivaldybės mero, savivaldybės tarybos nario statusą sureguliuo naujos redakcijos Vietos savivaldos įstatyme.

Atskleidžiant vietos savivaldos modelį, taikomą nuo 2023 m. balandžio 1 d., konstitucinio ir ordinarinio reguliavimo kontekste, galima išskirti šiuos vietos savivaldos institucinės sąrangos skiriamuosius bruožus pagal subjektus.

Savivaldybės taryba (1) konstitucinė vietos savivaldos atstovaujamoji institucija; (2) sudaroma rinkimų būdu: renkama savivaldybės bendruomenės – atitinkamo įstatymo nustatyto valstybės teritorijos administracinio vieneto gyventojų pagal proporcinę rinkimų sistemą vienoje daugiamandatėje rinkimų apygardoje; (3) vykdo dviejų rūšių įgaliojimus: vietos valdžios ir viešojo administravimo; (4) kolegiali savivaldos teisę įgyvendinanti institucija.

Savivaldybės meras (1) konstitucinė vietos savivaldos vykdomoji institucija; (2) tiesiogiai renkamas pagal absoliučios daugumos rinkimų sistemą vienmandatėje rinkimų apygardoje; (3) vykdo dviejų rūšių įgaliojimus: vietos valdžios ir viešojo administravimo; (4) yra savivaldybės vadovas; (6) atsakingas už įstatymų, Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimų ir savivaldybės tarybos sprendimų tiesioginį įgyvendinimą; (7) atskaitingas savivaldybės tarybai; (8) turi teisę motyvuotai grąžinti savivaldybės tarybos priimtus teisės aktus savivaldybės tarybai pakartotinai svarstyti (9) nėra asignavimų valdytojas; (10) vienasmenė savivaldos teisę įgyvendinanti institucija.

Savivaldybės administracijos direktorius (1) vadovauja savivaldybės administracijai ir yra šios savivaldybės biudžetinės įstaigos vadovas; (2) skiriamas į pareigas kaip politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojas savivaldybės mero sprendimu mero įgaliojimų laikui; (3) vykdo viešojo administravimo įgaliojimus, tiesiogiai ir asmeniškai savivaldybės merui atsako už įstatymų, įstatymų įgyvendinamųjų teisės aktų, Vyriausybės, savivaldybės tarybos, mero sprendimų įgyvendinimą savivaldybės teritorijoje jo kompetencijai priskirtais klausimais; (4) neturi vietos valdžios įgaliojimų; (5) valdo savivaldybės administracijai skirtus biudžeto asignavimus; (6) organizuoja ir kontroliuoja savivaldybės turto valdymą ir naudojimą.

Apžvelgus vietos savivaldos institucinės sąrangos bruožus, galima sakyti, kad nuo 2023 m. balandžio 1 d. Lietuvoje taikomas dualusis savivaldybės tarybos ir savivaldybės mero institucinės struktūros modelis. Šis dualusis vietos savivaldos modelis grindžiamas dvejomis savivaldos teisę įgyvendinančiomis konstitucinėmis institucijomis – savivaldybės taryba, kuri yra kolegiali atstovaujamoji institucija, ir savivaldybės meru, kuris yra vienasmenė vykdomoji institucija. Nors šių minėtų institucijų santykis Konstitucijoje tiesiogiai nėra apibrėžtas, tačiau įstatymų leidėjas Vietos savivaldos įstatymo 4 straipsnio 3 punkte nustatė, kad vietos savivalda grindžiama savivaldybės mero atskaitingumo savivaldybės tarybai principu. Taigi, šis principas, be kita ko, suponuoja ir savivaldybės tarybos viršenybę prieš jai atskaitingą savivaldybės vykdomąją instituciją. Pažymėtina, kad Vietos

savivaldos įstatyme suformuluotas minėtas principas yra ir konstitucinis vietos savivaldos principas, išskirtas Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje.

2. Vietos savivaldos įgyvendinimo institucinio modelio teisinio reguliavimo, įtvirtinto Vietos savivaldos įstatyme, problemos

Naujasis vietos savivaldos modelio teisinis reguliavimas pradėtas taikyti įvykus 2023 m. savivaldybių tarybų ir merų rinkimams. Kad nustatytas teisinis reguliavimas turi ydingų nuostatų, pastebėjo ne tik mokslininkai (Vainiūtė ir Matjošaitytė, 2023) nuo pat modelio taikymo pradžios, bet ir įstatymo projekto rengėjai. Vidaus reikalų ministerija inicijavo suinteresuotų institucijų diskusijas, kurių metu buvo aptartos svarbiausios Vietos savivaldos įstatymo taikymo praktikoje problemos, ir minėta ministerija parengė Vietos savivaldos įstatymo kai kurių straipsnių pakeitimo įstatymo projektą, kurio tikslas buvo spręsti išaiškėjusio teisinio reguliavimo trūkumus, praktinio taikymo problemas (Aiškinamasis raštas, 2023). Lietuvos Respublikos Seimas priėmė Vietos savivaldos įstatymo pakeitimus, tačiau pakeitimai neišsprendė visų teisinio reguliavimo problemų. Vietos savivaldos institucijų statuso, kompetencijos, veiklos tvarkos teisinis reguliavimas toliau kelia abejonių dėl jo konstituciningumo, tvarumo ir veiksmingumo, įgyvendinant vietos savivaldą kaip demokratinės valstybės raidos pagrindą.

2.1. Teisinio reguliavimo, susijusio su savivaldybės meru, problematika

Pirma, *meras yra savivaldybės vadovas nesant konstitucinės savivaldybės vadovo institucijos*. Vietos savivaldos įstatymo (1994) 3 straipsnio 3 dalyje įtvirtinta, kad meras yra ne tik savivaldybės vykdomoji institucija, tačiau meras yra ir savivaldybės vadovas. To paties įstatymo 3 straipsnio 6 dalyje paaiškinta, kad savivaldybė yra Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymo nustatytas valstybės teritorijos administracinis vienetas ir kad savivaldybė turi viešojo juridinio asmens statusą. Vadinasi, savivaldybės, kaip valstybės teritorijos administracinis vienetas – viešojo juridinio asmens, vadovas yra savivaldybės meras. Kitaip tariant, savivaldybės merui – savivaldybės vykdomajai institucijai – priskiriamas dar ir savivaldybės vadovo statusas. Tačiau pažymėtina, kad Konstitucijos (1992) 119 straipsnyje, kurio 1 ir 3 dalyse nustatytos savivaldos institucijų rūšys, nėra numatyta savivaldybės, kaip valstybės teritorijos administracinio vieneto bendruomenės, vadovo institucija (Konstitucinis Teismas, 2021). Taigi, abejotina, ar Vietos savivaldos įstatyme galėjo būti įtvirtinta savivaldybės vadovo institucija ir jos statusas priskirtas savivaldybės merui, jeigu tokios institucijos apskritai nenumato Konstitucija.

Antra, *meras organizuoja savivaldybės tarybos, kuriai atskaitingas, darbą*. Vietos savivaldos įstatymo (1994) 17 straipsnio 9 dalyje, 27 straipsnio 2 dalies 4 punkte, 28 straipsnio 2 dalyje įtvirtinti mero įgaliojimai šaukti savivaldybės tarybos posėdžius ir jiems pirmininkauti, 17 straipsnio 21 dalyje ir 27 straipsnio 2 dalies 5 punkte nustatyti mero įgaliojimai pasirašyti posėdžių, kuriems pirmininkavo, protokolus ir savivaldybės tarybos sprendimus, 17 straipsnio 10, 12 dalyse ir 27 straipsnio 2 dalies 4 punkte suteikti merui įgaliojimai sudaryti savivaldybės tarybos posėdžių darbotvarkių projektus ir teikti savivaldybės tarybos sprendimų projektus. Matyti, kad minėti įgaliojimai yra akivaizdžiai susiję su tarybos veikla ir būdingi savivaldybės tarybos pirmininkui (vadovui). Todėl, manytina, kad šie savivaldybės merui suteikti įgaliojimai savivaldybės tarybos veiklos srityje neatitinka mero, kaip vykdomosios institucijos, kuri, pagal Vietos savivaldos įstatymo 4 straipsnio 3 punktą, yra atskaitinga atstovaujamajai institucijai – savivaldybės tarybai, statuso ir paskirties, t. y. tiesiogiai įgyvendinti įstatymus, Vyriausybės nutarimus ir savivaldybės tarybos sprendimus (Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarijos Teisės departamento išvada dėl Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo Nr. I-5333 pakeitimo įstatymo projekto, 2022). Savivaldybės merui suteikus įgaliojimus būdingus savivaldybės tarybos pirmininkui (vadovui), kaip pažymi M. Vainiūtė ir L. Matjošaitytė (2023, p. 297), kyla pagrįstų abejonių, ar taip į savivaldybės atstovaujamosios institucijos pagrindinę veiklą nesikiša savivaldybės vykdomoji institucija, nes savivaldybės meras, sudarydamas savivaldybės tarybos posėdžio darbotvarkės projektą, gali savo nuožiūra nuspręsti, kuriuos klausimus į darbotvarkę įtraukti

ir pan. Ir nėra jokio esminio skirtumo, ar meras sudarytų savivaldybės tarybos posėdžių darbotvarkes, ar jų projektus, nes abiem atvejais tai reikštų, kad savivaldybės atstovaujamosios institucijos darbą planuoja ir organizuoja ne ji pati, o jai atskaitinga vykdomoji institucija, kurios paskirtis – vykdyti, be kita ko, savivaldybės tarybos sprendimus (Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarijos Teisės departamento išvada dėl Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo Nr. I-5333 pakeitimo įstatymo projekto, 2022).

Pažymėtina ir tai, kad aptariamą problemą kėlė Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarijos Teisės departamentas teikdamas išvadą dėl Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo, tačiau Teisės departamento pastaboms nebuvo pritarta. Nepritarimo argumentai buvo tokie, kad savivaldybės meras neturi balsavimo teisės, todėl jo atliekamos savivaldybės tarybos koordinavimo funkcijos yra išimtinai techninio pobūdžio ir savivaldybės tarybai nesukeliantis jokių teisinių pasekmių, be to, savivaldybės taryba savo posėdyje pati tvirtina darbotvarkę, iš jos gali išbraukti ir (ar) į ją įtraukti klausimus, todėl mero sudarytas ir pateiktas darbotvarkės projektas savivaldybės tarybos gali būti iš esmės pakeistas (Lietuvos Respublikos Seimo Valstybės valdymo ir savivaldybių komiteto Pagrindinio komiteto papildoma išvada dėl Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo Nr. I-533 pakeitimo įstatymo projekto Nr. xivp-1580(3), 2022). Tačiau šie argumentai neatlaiko teisinės kritikos, nes savivaldybės tarybos teisė savivaldybės tarybos posėdžio metu tvirtinant posėdžio darbotvarkę, savivaldybės mero parengtą savivaldybės tarybos posėdžio darbotvarkės projektą papildyti ar pakeisti yra ypač ribota, nes pakeitimas ar papildymas negali apimti norminio pobūdžio sprendimų projektų (tokių, kurie skirti taikyti daug kartų ir nustato elgesio taisykles, skirtas individualiai neapibrėžtai asmenų grupei), taip pat sprendimų, susijusių su vicemero (-ų), Kontrolės komiteto ar Vietos savivaldos įstatyme nustatytų komisijų pirmininkų kandidatūrų pateikimu, taip pat sprendimų, susijusių su nepasitikėjimo vicemeru, savivaldybės administracijos direktoriumi, Kontrolės komiteto ir Vietos savivaldos įstatyme nustatytos komisijos pirmininku pareiškimu, o darbotvarkės projekto papildymas ar pakeitimas individualaus pobūdžio sprendimų projektais galimas tik tuomet, jeigu siūlomų papildomai įtraukti klausimų sprendimų projektai yra įregistruoti ne vėliau kaip likus 24 valandoms iki posėdžio pradžios (Vietos savivaldos įstatymo 17 straipsnio 13 dalis). Be to, šiame kontekste būtina įvertinti, kad savivaldybės tarybos posėdžiuose gali būti svarstomi tik tie klausimai, dėl kurių reglamento nustatyta tvarka yra pateikti pagal suteiktus įgaliojimus komitete apsvarstyti sprendimų projektai (Vietos savivaldos įstatymo 17 straipsnio 11 dalis).

Taigi, akivaizdu, kad savivaldybės tarybos teisė, pakeisti ar papildyti posėdžio darbotvarkės projektą, praktiškai, gali būti įgyvendinama tik labai retais atvejais ir tie atvejai turi būti paremti savivaldybės tarybos komiteto, komisijos, frakcijos, grupės, mišrios grupės, savivaldybės kolegijos, opozicijos lyderio ar 1/3 dalyvaujančių posėdyje tarybos narių siūlymu.

Vertinant savivaldybės merui suteiktus įgaliojimus pirmininkauti savivaldybės tarybos posėdžiams, pažymėtina, kad paprastai posėdžio pirmininkui suteikiami įgaliojimai tokie, kaip paskelbti posėdžio pradžią ir pabaigą; prireikus paskelbti darbotvarkėje posėdžio pertrauką; patikrinti, ar posėdyje yra kvorumas; rūpintis posėdžio darbo tvarka, kontroliuoti, kaip savo pareigas atlieka balsų skaičiavimo komisija; suteikti posėdžio dalyviams žodį, pasirašyti sprendimus ir pan. (Dėl Vilniaus miesto savivaldybės tarybos veiklos reglamento patvirtinimo, 2023). Kitaip tariant, posėdžio pirmininkas organizuoja savivaldybės tarybos posėdį, kuris yra pagrindinė savivaldybės tarybos veiklos forma, todėl savivaldybės tarybos – atstovaujamosios institucijos, posėdžio pirmininko pareigų suteikimas savivaldybės vykdomajai institucijai – merui, manytina, sudaro prielaidas merui dominuoti savivaldybės tarybos atžvilgiu. Pabrėžtina, kad šios dvi institucijos nėra viena kitai pavaldžios, jų santykis grindžiamas savivaldybės mero atskaitingumo savivaldybės tarybai ir savivaldybės tarybos viršenybės prieš merą principu. Šio principo taikymas savivaldybės tarybos ir mero santykiuose turėtų sudaryti sąlygas savivaldybės tarybai pačiai organizuoti savo veiklą nesitelkiant savivaldybės mero.

Trečia, *deklaratyvi mero atskaitomybė savivaldybės tarybai*. Kaip jau minėta, Vietos savivaldos įstatymo (1994) 4 straipsnio 3 punkte įtvirtintas savivaldybės mero atskaitingumo savivaldybės tarybai principas. Aiškinant žodžio „atskaitingas“ loginę prasmę, pažymėtina, kad atskaitingumas – tai pareiga atsiskaityti, pvz., už savo veiklą, atliktus darbus ir pan. (Kondratienė, 2008, p. 64). Tačiau Vietos savivaldos įstatyme nėra nė vienos nuostatos, kuria būtų nustatytos konkrečios savivaldybės mero

atsiskaitymo savivaldybės tarybai už savo veiklą tiesiogiai įgyvendinant įstatymus, Vyriausybės nutarimus ir savivaldybės tarybos sprendimus, formas. Pažymėtina, kad Vietos savivaldos įstatymo 27 straipsnio 2 dalies 2 punkte (redakcija galiojusi iki 2024 m. birželio 20 d), buvo nustatyta, kad meras iki kiekvienų einamųjų metų birželio 15 dienos savivaldybės tarybai raštu atsiskaito, kaip įgyvendinami įstatymai, Vyriausybės nutarimai, savivaldybės tarybos sprendimai, kaip vykdomas savivaldybės biudžetas ir naudojami kiti piniginiai ištekliai, tačiau ši įstatymo nuostata neteko galios nuo 2024 m. birželio 20 d. Lietuvos Respublikos Seimui priėmus minėto įstatymo pakeitimus, ir tokiu būdu buvo apskritai eliminuota nuostata, kuria tam tikrais konkrečiais aspektais buvo išreikšta mero atskaitomybė savivaldybės tarybai. Pažymėtina, kad Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarijos Teisės departamentas pateikdamas išvadą dėl Vietos savivaldos įstatymo Nr. I-533 pakeitimo įstatymo projekto (2022) atkreipė dėmesį, kad Vietos savivaldos įstatyme turėtų būti ne tik deklaruojamas mero atskaitingumo savivaldybės tarybai principas, bet ir nustatytos konkrečios mero atsiskaitymo jai už savo veiklą, formos, taip užtikrinant realią, o ne tik deklaruojamą, savivaldybės tarybos, kaip atstovaujamosios institucijos, viršenybę prieš vykdomąją instituciją. Tačiau minėto įstatymo leidėjas ne tik kad nesukonkretino mero atsiskaitymo savivaldybės tarybai procedūros, bet apskritai nuo 2024 m. birželio 20 d. panaikino mero pareigą kiekvienais metais iki tam tikro termino atsiskaityti už savo vykdomąją veiklą.

Pažymėtina, kad Vietos savivaldos įstatymo (1994) 27 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad meras reglamento nustatyta tvarka atsiskaito savivaldybės bendruomenei už savo veiklą ir ši informacija apie mero veiklos rezultatus įtraukiama į savivaldybės metinių ataskaitų rinkinį, kurį savivaldybės meras teikia tvirtinti savivaldybės tarybai. Tačiau savivaldybės metinių ataskaitų rinkinio, kurį, pagal Lietuvos Respublikos viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymo (2007) 14 straipsnio 2 dalį, rengia savivaldybės administracija ir (arba) kitas savivaldybės tarybos įgaliotas viešojo sektoriaus subjektas, ir kurį sudaro visi savivaldybės viešojo sektoriaus subjektai – nėra pagrindo laikyti tinkama savivaldybės mero atsiskaitymo savivaldybės tarybai forma už savo veiklą įgyvendinant įstatymus, Vyriausybės nutarimus ir savivaldybės tarybos sprendimus, nes savivaldybės metinių ataskaitų rinkinį sudaro savivaldybės biudžetinių įstaigų, šių įstaigų kontroliuojamų pelno nesiekiančių juridinių asmenų ir šių juridinių asmenų kontroliuojamų pelno nesiekiančių juridinių asmenų, savivaldybės išdo, savivaldybės tarybos sprendimu įsteigtų išteklių fondų ataskaitos (Lietuvos Respublikos viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymo 2 straipsnio 13 dalis). Kaip minėta, savivaldybės meras yra savivaldybės vykdomoji institucija, neturinti savivaldybės biudžetinės įstaigos statuso, todėl jo veiklos rezultatų įtraukimas į viešojo sektoriaus subjektų ataskaitas, manytina, yra nepagrįstas ir neatitinka Lietuvos Respublikos viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatyme numatyto reguliavimo.

2.2. Teisinio reguliavimo, susijusio su savivaldybės taryba, problematika

Savivaldybės taryba, kaip kolegialus organas, neturi atstovaujančio subjekto, kuris padėtų koordinuoti jos veiklą. Vietos savivaldos įstatyme nėra numatyta savivaldybės tarybos, kaip kolegialios institucijos, atstovaujančio subjekto, nors pačios kolegialios institucijos prigimtis reikalauja tokį subjektą turėti, nes kolegiali institucija renkasi į posėdžius, tai reiškia, posėdžius kažkas turi sušaukti, informuoti apie laiką, vietą, taip pat reikalinga sudaryti posėdžių darbotvarkę, pasirašyti priimtus sprendimus. Kaip minėta, šie įgaliojimai Vietos savivaldos įstatymu yra suteikti savivaldybės vykdomajai institucijai – merui, nors, manytina, tai yra ydingas reguliavimas, nes šios dvi institucijos nėra pavaldžios viena kitai, negali kištis viena į kitos atliekamas funkcijas ir turėtų išlaikyti savivaldybės mero atskaitingumo savivaldybės tarybai ir savivaldybės tarybos viršenybės prieš merą principą.

Subjekto, kuris atstovautų savivaldybės tarybą, reikalingumą pagrindžia ir kitos situacijos. Savivaldybės tarybos narys pagal Vietos savivaldos įstatymą turi teisę vyksti į komandiruotę. Iki 2024 m. birželio 20 d. galiojusioje Vietos savivaldos įstatymo redakcijoje nebuvo nustatyta, kas priima sprendimą dėl savivaldybės tarybos nario komandiruotės. Žinoma, savivaldybės taryba turi teisę pati priimti sprendimą išleisti savivaldybės tarybos narį į komandiruotę, tačiau paprastai savivaldybės tarybos posėdžiai vyksta vieną kartą per mėnesį, todėl gali būti situacijų, kai tarybos narys negalės išvykti į komandiruotę, nes savivaldybės taryba negalės laiku priimti sprendimo. Įvertinus tokias

praktines situacijas, nuo 2024 m. birželio 20 d. Vietos savivaldos įstatymo (1994) 15 straipsnio 2 dalis buvo papildyta 2¹ punktu, kuris numato, kad savivaldybės taryba tvirtinta savivaldybės tarybos narių siuntimo į komandiruotes tvarkos aprašą. Šiame tvarkos apraše turi būti numatyta, kas turi įgaliojimus priimti sprendimus dėl savivaldybės tarybos narių komandiruočių, ataskaitų už tarnybines komandiruotes teikimo tvarka, kiti komandiruočių klausimai. Kaip matyti, įstatymų leidėjas vietos savivaldos modelio teisinio reguliavimo spragas (savivaldybės tarybos neturėjimą atstovaujancio subjekto koordinavimo funkcijoms atlikti) perleidžia spręsti savivaldybių taryboms, t. y. suteikia įgaliojimus pačiai savivaldybės tarybai nusimatyti, kas priims sprendimus dėl tarybos narių komandiruočių. Atrodytų, atstovaujamosios ir vykdomosios institucijų atskirumo principas reikalauja tokio teisinio reguliavimo, pagal kurį minėtus sprendimus turėtų priimti arba pati savivaldybės taryba, arba savivaldybės tarybos įgaliotas savivaldybės tarybos narys. Tačiau peržvelgus įvairių savivaldybių tarybų patvirtintus savivaldybės tarybos narių siuntimo į komandiruotes tvarkos aprašus (pvz., Rokiškio rajono savivaldybės tarybos narių siuntimo į komandiruotes tvarkos aprašo 8 punktas, Radviliškio rajono savivaldybės tarybos narių siuntimo į komandiruotes tvarkos aprašo 7 punktas, Druskininkų savivaldybės tarybos narių siuntimo į komandiruotes tvarkos aprašo 3 punktas, Šiaulių miesto savivaldybės tarybos narių siuntimo į komandiruotes tvarkos aprašo 7 punktas), matyti, kad savivaldybių tarybos įgaliojimus priimti sprendimus dėl savivaldybės tarybos narių siuntimo (nesiuntimo) į komandiruotes perdavė mero kompetencijai. Manytina, kad savivaldybių tarybų nustatytas reguliavimas komandiruočių tvarkos aprašuose iškreipia dviejų atskirų savivaldos institucijų – atstovaujamosios ir vykdomosios – santykį ir prieštarauja konstituciniam vietos savivaldos principui – vykdomųjų institucijų atskaitingumo atstovybei (Konstitucinis Teismas, 1998, 2002).

2.3. Teisinio reguliavimo, susijusio su savivaldybės administracijos direktoriumi, problematika

Savivaldybės administracijos direktoriui pavedama atlikti savivaldybės vykdomosios institucijos funkcijas. Pagal naują vietos savivaldos modelį, savivaldos teisę įgyvendina dvi vietos savivaldos institucijos: atstovaujamoji – savivaldybės taryba ir vykdomoji – savivaldybės meras. Bakaveckas (2007, p. 48), analizavęs vykdomosios valdžios sąvoką valstybinio valdymo kontekste, yra pažymėjęs, kad vykdomosios valdžios faktinė (praktinė) išraiška yra valstybinis valdymas arba, kitaip tariant, administravimas. Administravimo procese išryškėja vykdomosios valdžios paskirtis – įstatymų vykdymas (Bakaveckas, 2007, p. 48). Naujajame vietos savivaldos modelyje vykdomosios valdžios funkcijas pavesta vykdyti savivaldybės merui, t. y. mero veiklos tikslas yra įstatymų, Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimų ir savivaldybės tarybos sprendimų tiesioginis įgyvendinimas (Vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 3 dalis). Tačiau Vietos savivaldos įstatymo (1994) 34 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad savivaldybės administracijos direktorius tiesiogiai ir asmeniškai merui atsako už įstatymų, įstatymų įgyvendinamųjų teisės aktų, Vyriausybės, savivaldybės tarybos, mero sprendimų įgyvendinimą savivaldybės teritorijoje jo kompetencijai priskirtais klausimais. Be to, Vietos savivaldos įstatymo (1994) 27 straipsnio 4 dalyje nustatyta, kad Vietos savivaldos įstatymo 27 straipsnio 2 dalies 12, 13, 28, 29 ir 30 punktuose nustatytas funkcijas meras, merą pavaduojantis vicemeras arba laikinai mero pareigas einantis savivaldybės tarybos narys turi teisę įgalioti atlikti savivaldybės administracijos direktorių. Vadinasi, savivaldos vykdomosios institucijos funkcijos – tvirtinti detaliuosius planus ir vietovės lygmens specialiojo teritorijų planavimo dokumentus; tvirtinti žemėtvarkos planavimo dokumentus; priimti sprendimus dėl žemės sklypų pagrindinės žemės naudojimo paskirties ir (ar) būdo keitimo; išduoti sutikimus ir priimti sprendimus dėl savivaldybės patikėjimo teise valdomos valstybinės žemės naudojimo, susijusius su statytojo teisės įgyvendinimu, susisiekimo komunikacijų, inžinerinių tinklų tiesimu, veikla vandens telkiniuose ir žemės gelmių tyrimu; valstybinės žemės nuomos teisės perleidimo ar įkeitimo; teritorijų, kuriose taikomos specialiosios žemės naudojimo sąlygos, nustatymo; sandoriu nustatomų servitutų patikėjimo teise valdomuose valstybinės žemės sklypuose nustatymo, bendraturčio teisių įgyvendinimo ir pasirašymo žemės sklypo ribų paženklinimo akte ir (ar) žemės sklypo plane; išduoti sutikimus laikinai naudotis žemės ūkio veiklai vykdyti žemės sklypais nesuformuotais laisvos valstybinės žemės fondo žemės plotais, patikėjimo teise valdomais savivaldybių – gali būti pavedamos, kartu perkeliančios atsakomybę už jų atlikimą, savivaldybės

administracijos direktoriui – politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu į pareigas savivaldybės mero skiriamam valstybės tarnautojui. Manytina, kad nustatytas reguliavimas neatitinka naujojo vietos savivaldos modelio institucinės sąrangos esmės, t. y. savivaldybės vykdomosios institucijos – mero funkcijų atlikimas ir atsakomybė už jas perkeliama savivaldybės biudžetinės įstaigos – savivaldybės administracijos direktoriaus kompetencijai, paneigiant savivaldybės mero, kaip vykdomosios savivaldos institucijos – funkciją – vykdyti veiklą, skirtą įstatymams, Vyriausybės nutarimams, savivaldybės tarybos sprendimams įgyvendinti. Pažymėtina, Chartijos (1999) 3 straipsnyje nustatyta, jog vietos savivalda reiškia, kad vietos valdžios institucijos įstatymų nustatytose ribose turi teisę ir gebėjimą tvarkyti ir valdyti pagrindinę viešųjų reikalų dalį, už tai prisiimdamos visą atsakomybę ir vadovaudamosi vietos gyventojų interesais. Vadinasi, turėtų būti nustatytas toks teisinis reguliavimas, kuriuo savivaldos institucijos pačios įgyvendintų joms priskirtas funkcijas už tai prisiimdamos visą atsakomybę.

Taigi, išanalizavus vietos savivaldos įgyvendinimo institucinio modelio ordinarinio teisinio reguliavimo problemas, manytina, kad Vietos savivaldos įstatyme nustatytas reguliavimas nepakankamai užtikrina savivaldybės institucijų darnų ir veiksmingą funkcionavimą, grįstą konstituciniais vietos savivaldos principais, plėtojant vietos savivaldą kaip demokratinės valstybės raidos pagrindą.

Išvados

1. Lietuvos Respublikos Seimui 2022 m. balandžio 21 d. priėmus Lietuvos Respublikos Konstitucijos 67, 119, 122, 124, 141 ir 143 straipsnių pakeitimo įstatymą, iš esmės buvo pakeistas vietos savivaldos įgyvendinimo institucinės sąrangos modelis, nustatant, kad savivaldos teisė įgyvendinama per savivaldybių tarybas ir savivaldybių merus, tačiau neapibrėžiant naujos savivaldos institucijos – mero – kompetencijos. Nuo 2023 m. balandžio 1 d. įsigaliojusi Vietos savivaldos įstatymo nauja redakcija įtvirtino, kad savivaldybės taryba yra savivaldos atstovaujamoji institucija, o savivaldybės meras yra savivaldos vykdomoji institucija ir šių institucijų santykis grindžiamas savivaldybės mero atskaitingumo savivaldybės tarybai principu. Savivaldybės administracijos direktorius liko savivaldybės biudžetinės įstaigos vadovas, kurį politinio pasitikėjimo pagrindu skiria ir atleidžia meras.
2. Vietos savivaldos įstatyme nenumatytas savivaldybės tarybos, kaip kolegialios institucijos, atstovaujantis subjektas, kuris atliktų kolegialios institucijos koordinavimo funkcijas. Nesant tokio subjekto, sudaromos sąlygos į savivaldybės atstovaujamosios institucijos veiklos organizavimą kištis savivaldybės vykdomajai institucijai.
3. Vietos savivaldos įstatyme įtvirtintas konstituciškai nepagrįstas savivaldybės vadovo institutas, kuris priskirtas vykdyti savivaldybės vienasmenei vykdomajai institucijai – savivaldybės merui. Vietos savivaldos įstatymo nuostatos, kuriomis savivaldybės merui suteikti įgaliojimai organizuoti savivaldybės tarybos darbą, pažeidžia savivaldybės tarybos teisę savarankiškai planuoti ir organizuoti savo darbą, taip pat mero, kaip vykdomosios institucijos, atskaitingumo savivaldybės tarybai ir jos viršenybės prieš jai atskaitingą merą principą. Nesant Vietos savivaldos įstatyme nustatytos konkrečios mero atsiskaitymo savivaldybės tarybai už savo veiklą formos, mero atsakingumo savivaldybės tarybai principas yra tik deklaratyvus.
4. Vietos savivaldos įstatymas numato galimybę konstitucinei vietos savivaldos institucijai – merui – perduoti vykdomosios valdžios įgaliojimus savivaldybės biudžetinės įstaigos – savivaldybės administracijos – direktoriui. Vykdomųjų funkcijų perdavimas (politinio) asmeninio pasitikėjimo valstybės tarnautojui iškreipia vietos savivaldos įgyvendinimo institucinę sąrangą.

Suformuluotų išvadų pagrindu straipsnio autorė siūlo:

1. Konstitucijoje įtvirtinti, kad savivaldybės meras yra savivaldybės vadovas.
2. Vietos savivaldos įstatyme numatyti, kad savivaldybės tarybos posėdžių darbotvarkes sudaro, šaukia savivaldybės tarybos posėdžius ir jiems pirmininkauja, pasirašo savivaldybės tarybos

sprendimus ir posėdžių, kuriems pirmininkavo, protokolus, atlieka kitas savivaldybės tarybos funkcinio-techninio pobūdžio įgaliojimus savivaldybės tarybos paskirtas savivaldybės tarybos narys.

3. Vietos savivaldos įstatymą papildyti nuostata, kad savivaldybės tarybos išimtinai kompetencijai priklauso savivaldybės mero metinės veiklos ataskaitos išklausa.

Literatūros sąrašas

1. Astrauskas, A. (2022). Vietos savivalda ir savivaldybė: teoriniai, istoriniai ir praktiniai aspektai: mokomoji knyga. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
2. Astrauskas, A. (2019). Veiksmingas vietos politikas. Pirmoji dalis: Vietos savivaldos teoriniai pagrindai: mokymo(si) knyga savivaldybės tarybos nariui. Vilnius: Savivaldybių žinios.
3. Astrauskas, A. ir Čelkė, K. (2024). The Legal Status of the Mayors of Lithuanian Municipalities After Changes to the Municipal Structure Model in 2023. *Viešoji politika ir administravimas*, 23(2), 123-134. doi: 10.13165/VPA-24-23-2-01.
4. Astrauskas, A. and Čelkė, K. (2023). Peculiarities of the Legal Status of the Mayors of Lithuanian Municipalities and the Competencies (Abilities) Necessary for them in the Context of the Change of the Municipal Governance Model in 2023. *International Journal of Criminology and Sociology*, 12, 209–219. doi: 10.6000/1929-4409.2023.12.17.
5. *Aiškinamasis raštas dėl įstatymų projektų Reg. Nr. XIVP-3210-XIVP-3212*. 2023/Nr. XIVP-3210. Lietuvos Respublikos Seimas. Prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/253309606f0711eea182def3ac5c11d6?jfwid=-11t2r7i8u>.
6. Bakaveckas, A. (2005). Vietos savivaldos teisinės bazės plėtros problemos. *Viešoji politika ir administravimas* 12 (2005), 104-110. Prieiga per internetą: <https://cris.mruni.eu/server/api/core/bitstreams/fb09e913-f072-4ba0-9881-9365bff72069/content>.
7. Bakaveckas, A. (2007). Kategorijų – vykdomoji valdžia, valstybinis valdymas (administravimas) ir viešasis administravimas – samprata ir santykis Lietuvos administracinėje teisėje. *Jurisprudencija*, 2(92), 46-53.
8. Deviatnikovaitė, I. (2021). *Administracinė teisė: bendroji dalis: vadovėlis*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
9. *Dėl Vilniaus miesto savivaldybės tarybos veiklos reglamento patvirtinimo*. 2023/Nr. 7808. TAR. Prieiga per internetą: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/5b1c2370e01111ed9978886e85107ab2/asr>.
10. *Dėl Rokiškio rajono savivaldybės tarybos narių siuntimo į komandiruotes tvarkos aprašo patvirtinimo*. 2024/Nr. 16950. TAR. Prieiga per internetą: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/b82c7a427ca711efabdbb4a1fc8b0b63>.
11. *Dėl Radviliškio rajono savivaldybės tarybos narių siuntimo į komandiruotes tvarkos aprašo patvirtinimo*. 2024/Nr. 16233. TAR. Prieiga per internetą: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/e3c58220741211efabdbb4a1fc8b0b63>.
12. *Dėl Druskininkų savivaldybės tarybos narių siuntimo į komandiruotes tvarkos aprašo patvirtinimo*. 2024/T1-102. Druskininkų savivaldybė. Prieiga per internetą: <https://teisineinformacija.lt/druskininkai/document/42087>.
13. *Dėl Šiaulių miesto savivaldybės tarybos narių siuntimo į komandiruotes tvarkos aprašo patvirtinimo*. 2024/Nr. T-381. Šiaulių miesto savivaldybė. Prieiga per internetą: <https://www.siauliai.lt/aktai/document/113548>.
14. *Europos vietos savivaldos chartija*. 1999/Nr. 82-2418. Valstybės žinios. Prieiga per internetą: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.7EB8808F6CBC>.
15. Guderjan, M. (2019). Local government in the European Union's multilevel polity, Iš R., Kerley, J., Liddle, P., T. Dunning. *The Routledge Handbook of International Local Government* (p. 394-404). Abingdon: Routledge.
16. Kondratienė, V. (2008). Vietos savivaldos sistemų teisinio reguliavimo mechanizmai. *Jurisprudencija*, 3(105), 60-66.
17. *Lietuvos Respublikos Konstitucija*. 1992/Nr. 220-0. Lietuvos aidas. Prieiga per internetą: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.47BB952431DA>.
18. *Lisabonos sutartis, iš dalies keičianti Europos Sąjungos sutartį ir Europos Bendrijos steigimo sutartį (2007/C 306/01)*. 2007/Nr. C 306. Europos Sąjungos oficialusis leidinys. Prieiga per internetą: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL>.

19. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 67, 119, 122, 124, 141 ir 143 straipsnių pakeitimo įstatymas. 2022/Nr. 8142. TAR. Prieiga per internetą: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/075a92f0c17a11ec8d9390588bf2de65>.
20. Lietuvos Respublikos Seimo Teisės ir teisėtvarkos komiteto pagrindinio komiteto išvada dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos 67, 119, 122, 124, 141 ir 143 straipsnių pakeitimo įstatymo projekto Nr. XIVP-640. 2021/Nr. XIVP-640(2). Lietuvos Respublikos Seimas. Prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/089a0e7016ad11ecad9fbbf5f006237b?jfwid=hw91prnp8>.
21. Lietuvos Respublikos Seimo Valstybės valdymo ir savivaldybių komiteto Pagrindinio komiteto papildoma išvada dėl Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo Nr. I-533 pakeitimo įstatymo projekto Nr. xivp-1580(3). 2022/Nr. XIVP-1580(3). Lietuvos Respublikos Seimas. Prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/61ca37b0f7b011ecbfe9c72e552dd5bd?jfwid=-18xn1o7p0x>.
22. Lietuvos Respublikos Seimos kanceliarijos Teisės departamento išvada dėl Konstitucijos 67, 119, 122, 124, 141 ir 143 straipsnių pakeitimo įstatymo projekto Nr. XIVP-640(2). 2022/Nr. XIVP-640(2). Lietuvos Respublikos Seimas. Prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/23195490750d11ecb2fe9975f8a9e52e?jfwid=hw91prnp8>.
23. Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarijos Teisės departamento išvada dėl Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo Nr. I-5333 pakeitimo įstatymo projekto. 2022/Nr. XIVP-1580(3). Lietuvos Respublikos Seimas. Prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/3fd36340f6be11ecbfe9c72e552dd5bd?jfwid=-18xn1o7p0x>.
24. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas. 2008/Nr. 113-4290. Valstybės žinios. Prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.327811/asr>.
25. Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo Nr. I-532 pakeitimo įstatymas. 2014/Nr. 10139. TAR. Prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/82bfc340059c11e4879d8f5e8fec0fdf>.
26. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo Nr. I-533 3, 5, 10, 11, 13, 14, 16, 17, 19, 20, 22, 25, 27, 29, 40, 42, 45, 46 straipsnių pakeitimo ir Įstatymo papildymo 25-1 straipsniu įstatymas. 2014/Nr. 10138. TAR. Prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/447acb62059d11e4879d8f5e8fec0fdf>.
27. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. 1994/Nr. 55-1049. Valstybės žinios. Prieiga per internetą: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.D0CD0966D67F/asr>.
28. Lietuvos Respublikos viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymas. 2007/Nr. 77-3046. Valstybės žinios. Prieiga per internetą: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.E2CE2C82DA9E/asr>.
29. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. vasario 18 d. nutarimas byloje Nr. 2/97. Prieiga per internetą: <https://lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta371/content>.
30. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas byloje Nr. 49/200. Prieiga per internetą: <https://lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta313/content>.
31. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2021 m. balandžio 19 d. nutarimas byloje Nr. 13/2019. Prieiga per internetą: <https://lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta2407/content>.
32. Mačiugin, D. (2023). 2023 m. reguliavimo naujovės vietos savivaldos institucinėje sistemoje, Iš L., Jakulevičienė, V., Sinkevičius, K., Kenstavičienė. *Lietuvos teisė 2023: esminiai pokyčiai* (p. 92-103). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
33. Novikovas, A. (2005). Vietos savivaldos esmė ir socialinė paskirtis visuomenėje. *Jurisprudencija* 77(69), 58-64.
34. Panara, P. (2013). Conclusion – The Contribution of Local Self-Government to Constitutionalism in the Member States and in the EU Multi-Layered System of Governance“, Iš C., Panera, M. Varney. *Local Government in Europe: The „Fourth Level“ in the EU Multi-Layered System of Governance* (p. 369-413). Abingdon: Routledge.
35. Šaparnienė, D. and Lazauskienė, A. (2012). Local government in Lithuania, Iš A.-M. Moreno. *Local government in the member states of the European Union: a comparative legal perspective* (p. 389-410). Madrid: National Institute of Public Administration. Prieiga per internetą: https://www.inap.es/documents/10136/1693979/PagInicia_Local%2520Government.pdf/9d496241-7e54-5d81-59b9-9c2508dd9ebc.
36. Vainiūtė, M. ir Matjošaitytė, L. (2023). Merų rinkimai Lietuvos Respublikoje: teisinio reguliavimo raida ir naujaisi pokyčiai. *Jurisprudencija* 30(2), 285-303, doi: 10.13165/JUR-23-30-2-02.

PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF THE INSTITUTIONAL MODEL OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IMPLEMENTATION IN LITHUANIA

Asta Vainiūtė-Misiukevičė

*Utenos kolegija Higher Education Institution,
Maironio str. 7, Utena*

Summary

On 21 April 2022, the Seimas of the Republic of Lithuania adopted the Law on Amendments to Articles 67, 119, 122, 124, 141 and 143 of the Constitution of the Republic of Lithuania, which substantially amended the previous constitutional institutional framework for the exercise of local self-government and established that the right of self-government, which is guaranteed to the administrative units of the state territory provided for by law, is exercised through the respective municipal councils and mayors of municipalities. It should be noted that the Constitution left the status of the mayor of a municipality defined only in the most general terms. The status, competences, functions and operating procedures of the local self-government institutions that guarantee the basis of the democratic order are left to be regulated by the ordinarily established law, the Local Self-Government Law. The new version of the Law on Local Self-Government, in accordance with the amended constitutional regulation, entered into force on 1 April 2023. Although the Seimas of the Republic of Lithuania has already amended the new version of the Law on Local Self-Government several times, questions still arise as to whether the legal regulation of the local self-government model is of a high quality, reflecting the constitutional principles of local self-government, and does not hinder the effective functioning of local self-government institutions in the context of the development of local self-government as a basis of the development of a democratic state.

The aim of this article is to analyse the legal regulation of the new institutional model for the implementation of local self-government in the Law on Local Self-Government and to identify problematic provisions of the law. To achieve the aim of the article, the following tasks are set: 1) to reveal the institutional model of the new local self-government implementation in the ordinarily regulated system; 2) to investigate the problems of the legal regulation of the institutional model of local self-government implementation.

The theoretical research methods used in the article are: document analysis method, historical comparative method, logical analysis method, generalization method.

The study revealed that the Law on Local Self-Government does not sufficiently ensure the harmonious and effective functioning of municipal institutions based on the constitutional principles of local self-government.

Key words: local self-government model, municipal council, municipal mayor, director of municipal administration.